2025/1021

26.5.2025

RECOMENDAÇÃO (UE) 2025/1021 DA COMISSÃO

de 22 de maio de 2025

sobre a pobreza em matéria de transportes: assegurar uma mobilidade comportável, acessível e equitativa

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

(1) O princípio 20 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais ([1]) estabelece que todas as pessoas têm o direito de aceder a serviços essenciais, incluindo os transportes, e que deve ser dado apoio ao acesso a esses serviços para as pessoas necessitadas. O transporte permite também o acesso a outros serviços de apoio essenciais para a participação ativa na sociedade e no mercado de trabalho, como o emprego, os cuidados de saúde e a educação. Neste contexto, a pobreza em matéria de transportes é cada vez mais preocupante, em especial para os grupos vulneráveis, uma vez que compromete o acesso a estes serviços, agravando a exclusão social.

(2) A Bússola para a Competitividade ([2]) sublinha que dispor de infraestruturas de transportes adequadas é uma condição prévia para a competitividade da UE, uma vez que garante nomeadamente os serviços de logística, a rapidez da produção e a mobilidade de pessoas, bens e serviços. A investigação mostra igualmente que os transportes são vitais para promover o desenvolvimento económico, o bem-estar e a justiça social, ajudando a aceder a empregos de qualidade, incluindo as pessoas em risco de pobreza e exclusão social e certos grupos vulneráveis da sociedade ([3]). Os transportes podem contribuir para o reforço da equidade e da solidariedade intergeracionais.

(3) O Fundo Social em matéria de Clima (FSC) foi criado para combater e mitigar os potenciais efeitos distributivos negativos da extensão da cobertura dos mercados de carbono da UE aos edifícios e ao transporte rodoviário através de um novo Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (CELE 2), em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]). O FSC deverá mobilizar 86,7 mil milhões de EUR entre 2026 e 2032 para apoiar os agregados familiares vulneráveis, os utilizadores de transportes e as microempresas particularmente afetados pela pobreza energética e nos transportes. Para aceder a este financiamento, os Estados-Membros devem apresentar os respetivos planos sociais em matéria de clima até 30 de junho de 2025 e atingir os marcos e metas pertinentes de uma forma satisfatória. A presente recomendação visa apoiar os Estados-Membros nos seus trabalhos.

(4) Os Estados-Membros podem utilizar o FSC para apoiar medidas estruturais e investimentos destinados a melhorar a eficiência energética e descarbonizar os edifícios, bem como para promover soluções de mobilidade limpa, desde que estas iniciativas visem principalmente agregados familiares vulneráveis, microempresas ou utilizadores de transportes. As medidas e os investimentos elegíveis relacionados com os transportes incluem o incentivo à utilização de transportes públicos acessíveis e a preços comportáveis, o apoio a entidades públicas e privadas, incluindo cooperativas, no desenvolvimento e prestação de mobilidade sustentável a pedido, serviços de mobilidade partilhada e opções de mobilidade ativa, a facilitação do acesso a veículos de emissões nulas e bicicletas, o desenvolvimento de infraestruturas de carregamento e abastecimento e o apoio ao desenvolvimento de um mercado de veículos usados de emissões nulas.

(5) O artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento FSC ([5]) introduziu a primeira e única definição de pobreza em matéria de transportes a nível da União para efeitos do regulamento. Designada por «pobreza de mobilidade», significa «a incapacidade ou a dificuldade dos indivíduos e das famílias em suportar os custos do transporte privado ou público, ou a falta ou a limitação de acesso ao transporte necessário para acederem a serviços e atividades socioeconómicos essenciais, tendo em conta o contexto nacional e espacial».

([1]) https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_en?prefLang=pt.
([2]) https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness_en.
([3]) *Economic Perspectives on Transport and Equality* (OCDE, 2011); Study on the social dimension of the future EU transport system regarding users and passengers (EU 2022).
([4]) Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj).
([5]) Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060 (JO L 130 de 16.5.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj).

(6) Essa definição de pobreza constante do Regulamento que cria o Fundo Social em matéria de Clima inclui três dimensões:

a) Comportabilidade dos preços: a capacidade dos indivíduos e dos agregados familiares para pagar transportes privados ou públicos

b) Disponibilidade dos transportes: a existência e frequência dos serviços de transporte

c) Acessibilidade: a capacidade dos indivíduos e dos agregados familiares para alcançarem serviços e atividades socioeconómicas essenciais num prazo razoável.

Uma quarta dimensão, a «adequação do sistema de transportes», é útil para descrever a facilidade de utilização do sistema, mesmo que não faça parte da definição oficial. A «adequação» inclui vários elementos adicionais, como a fiabilidade, a adequação para as pessoas que os utilizam para o trabalho e/ou a prestação de cuidados (tais como viagens de e para locais de trabalho e transporte de crianças), a segurança do sistema de transportes e a sua disponibilidade fora do horário de transporte principal, se não existem obstáculos e se as informações sobre as possibilidades de viagem estão amplamente disponíveis ([6]).

(7) As causas da pobreza em matéria de transportes advêm dos baixos rendimentos e de outros obstáculos sistémicos, como a falta de acesso a habitação a preços comportáveis na proximidade do local de trabalho, a estabelecimentos de ensino e a serviços essenciais, ao isolamento geográfico, à ausência ou disponibilidade limitada de transportes públicos ou privados, ou a características socioeconómicas, demográficas e físicas específicas que limitam a capacidade de as pessoas beneficiarem de serviços de transporte adequados.

(8) De acordo com um estudo da Comissão, as despesas totais com transportes são mais elevadas em zonas com uma densidade populacional média, possivelmente devido a uma maior percentagem de deslocações pendulares e mais viagens destas zonas para as cidades (por exemplo, para trabalhar ou fazer compras) ([7]). Tal como referido na Estratégia da UE para as Regiões Ultraperiféricas ([8]), os transportes são cruciais para as regiões ultraperiféricas, que são as regiões mais remotas da UE. Em geral, as ilhas e as regiões ultraperiféricas são especialmente afetadas pela pobreza em matéria de transportes, nomeadamente em termos de acesso dos residentes aos serviços socioeconómicos essenciais, elevada dependência dos transportes aéreos e marítimos e menor substituibilidade dos modos de transporte ([9]).

(9) Os dados do Eurostat ([10]) mostram que, em 2023, a percentagem de pessoas que não têm meios para comprar um automóvel e se encontram em risco de pobreza (abaixo de 60 % do rendimento equivalente mediano) variou entre cerca de 6 % (5,5 % em Itália, 6 % em Chipre e 6,2 % em Malta) e mais de 30 % (34,3 % na Finlândia, 34 % na Roménia e 32,4 % na Eslováquia e na Hungria). A situação varia consideravelmente consoante o tipo de agregado familiar. Em 2023, em 12 Estados-Membros, mais de 30 % das pessoas com filhos a cargo e com baixos rendimentos não tinham meios para comprar um automóvel (44,4 % na Eslováquia, 43,4 % na Hungria).

(10) De um modo mais geral, os indivíduos ou agregados familiares com rendimentos baixos e médio-baixos que podem pagar transportes públicos ou privados podem ser considerados «em risco de pobreza em matéria de transportes» se os transportes representarem uma parte significativa do seu orçamento privado (por exemplo, mais do dobro da mediana da população do país).

(11) Prevenir e atenuar a pobreza em matéria de transportes é uma das prioridades da rede transeuropeia de transportes (RTE-T). As infraestruturas da RTE-T devem assegurar uma mobilidade e acessibilidade sem descontinuidades para todos os utilizadores, em especial os que se encontram em situações de pobreza ou vulnerabilidade em matéria de transportes.

([6]) Ver Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L., et al., «Final Report, Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies», outubro de 2024 (não traduzido para português).

([7]) Comissão Europeia, Relatório Técnico do JRC, «Energy poverty, transport poverty and living conditions — An analysis of EU data and socioeconomic indicators», 2022 (não traduzido para português).

([8]) Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Dar prioridade às pessoas, garantir o crescimento sustentável e inclusivo, realizar o potencial das regiões ultraperiféricas da UE», COM(2022) 198 final, 3.5.2022.

([9]) No continente europeu os voos de curta distância podem ser mais facilmente substituídos por viagens de comboio ou automóvel do que nas regiões ultraperiféricas; ver estudo do Parlamento Europeu solicitado pela Comissão TRAN, «Transport and tourism in outermost regions: assessing mobility poverty and the effects of new climate policies», PE 759.311, março de 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759311/CASP_STU(2025)759311_EN.pdf.

([10]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mddu05/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mddu.

(12) A visão a longo prazo da Comissão para as zonas rurais da Europa ([11]) insta os Estados-Membros e as regiões a desenvolverem estratégias sustentáveis de mobilidade rural, com o objetivo geral de criar zonas rurais mais fortes, interligadas, resilientes e prósperas até 2040. Esta visão implica manter e melhorar serviços de transporte público a preços acessíveis, e infraestruturas, como os caminhos de ferro, vias navegáveis interiores, rodovias, estações de carregamento e abastecimento, a fim de apoiar soluções de mobilidade sem emissões, ciclovias, ligações multimodais, incluindo os transportes ativos, e ligações marítimas de curta distância e aéreas.

(13) Tal como referido no Plano de Ação Industrial para o Setor Automóvel Europeu ([12]) elaborado pela Comissão, os regimes de locação social ([13]) podem ajudar a proporcionar soluções de mobilidade limpa aos utilizadores vulneráveis de transportes e podem ser financiados com os fundos que o Fundo Social em matéria de Clima mobilizará entre 2026 e 2032. Além disso, os veículos de transporte individual partilhado autónomos, os veículos de transporte coletivo autónomos e os veículos comandados à distância podem contribuir para resolver os desafios do primeiro/último quilómetro de comunidades insuficientemente servidas ([14]).

(14) A Comissão facilitou o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros sobre medidas e investimentos eficazes em termos de custos a incluir nos planos sociais em matéria de clima ([15]), bem como sobre a realização de consultas públicas ([16]). Publicou documentos de orientação relacionados com a execução do Fundo Social em matéria da Clima ([17]), bem como um conjunto de recomendações com boas práticas para o referido fundo, tal como formuladas pelo subgrupo Transportes Públicos e Mobilidade Partilhada do Grupo de Peritos em Mobilidade Urbana ([18]).

(15) A recolha de dados sobre indicadores relevantes para as políticas é crucial para definir prioridades políticas, identificar os principais beneficiários e monitorizar os progressos na consecução dos objetivos políticos. O Eurostat desenvolveu vários indicadores que podem apoiar este processo e permitir a comparação dos resultados em toda a UE, com base nos painéis de avaliação e nos quadros de monitorização existentes, como o painel de indicadores sociais ([19]), bem como noutros dados partilhados nas análises regulares dos progressos realizados na aplicação da recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para todos ([20]).

(16) O Observatório Europeu da Transição Justa, que será lançado em 2026, dá seguimento à Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática ([21]) e pretende reforçar a base factual sobre os aspetos de equidade da transição ecológica. O Observatório desenvolverá e reunirá dados pertinentes, desenvolverá indicadores normalizados, recolherá boas práticas e facilitará a partilha de dados sobre as tendências e políticas pertinentes, incluindo pobreza em matéria de transportes e grupos vulneráveis.

([11]) COM (2021) 345 final, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas.

([12]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Plano de Ação Industrial para o Setor Automóvel Europeu», COM/2025/95 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52025DC0095.

([13]) Ver, por exemplo, o regime francês de locação social na secção 3.6.3: Comissão Europeia, Direção-Geral da Ação Climática, Ludden, V., Laine, A., Vondung, F., Koska, T. et al., «Support for the implementation of the Social Climate Fund — Note on good practices for cost--effective measures and investments — Executive summary», Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/668436 (não traduzido para português).

([14]) Ver o relatório «Transport and Environment Report 2022» da Agência Europeia do Ambiente, https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2022 (não traduzido para português).

([15]) Comissão Europeia, Direção-Geral da Ação Climática, Ludden, V., Laine, A., Vondung, F., Koska, T. et al., «Support for the implementation of the Social Climate Fund — Note on good practices for cost-effective measures and investments — Executive summary», Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/668436 (não traduzido para português).

([16]) Comissão Europeia, Direção-Geral da Ação Climática e Gelibolyan, K., «Support for the implementation of the Social Climate Fund – Note on good practices of public consultation for the Social Climate Plans», Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/49708 (não traduzido para português).

([17]) Comissão Europeia, Comunicação da Comissão «Orientações sobre os planos sociais em matéria de clima», C(2025) 881 final de 5.3.2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AC_202501597.

([18]) Public Transport and Shared Mobility EGUM Subgroup, 10.6.2024, https://transport.ec.europa.eu/document/download/f7e54ea5-23aa-4f8d-a24c-9d902fc9652c_en?filename=EGUM_Recommendations_Social-Climate-Fund.pdf.

([19]) Ver https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/social-scoreboard/.

([20]) Ver https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15439-2023-INIT/pt/pdf.

([21]) Recomendação do Conselho, de 16 de junho de 2022, que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática, 2022/C 243/04, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=oj%3AJOC_2022_243_R_0004.

(17) Tendo em conta as suas interligações com vários domínios de intervenção, a pobreza em matéria de transportes não pode ser combatida isoladamente. É crucial adotar uma abordagem transetorial ao desenvolver medidas destinadas aos grupos vulneráveis, por exemplo, associando a evolução da habitação social à disponibilização de infraestruturas de transportes adequadas, a preços acessíveis e sustentáveis.

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

Secção I — *Desenvolver uma abordagem estratégica para combater e prevenir a pobreza em matéria de transportes*

1. Integrem a pobreza dos transportes nas estratégias existentes de combate à pobreza e setoriais (por exemplo, energia), aos níveis nacional e regional, com objetivos claramente definidos e mensuráveis, planos de execução exequíveis com objetivos intermédios, responsabilidades claras e recursos adequados a longo prazo. O objetivo geral deve ser prevenir e reduzir a pobreza em matéria de transportes, respeitando o ambiente e os objetivos específicos acordados em matéria de clima e a viabilidade económica. Podem inspirar-se e alinhar a sua ação com o processo estabelecido no Regulamento (UE) 2023/955 para estabelecer os planos sociais em matéria de clima ao abrigo do Fundo Social em matéria de Clima, com a Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática e com as orientações para a elaboração de planos de mobilidade urbana sustentável ([22]). As etapas importantes deste processo são:

   a) Identificar os grupos vulneráveis afetados pela pobreza em matéria de transportes, com base nos dados disponíveis e na(s) causa(s) profunda(s) desta pobreza nos territórios nacionais, tendo em conta todas as suas dimensões;

   b) Identificar e analisar os problemas e realizar um planeamento interdisciplinar, com a participação das partes interessadas e do público, em especial das autoridades e dos representantes regionais e locais, através de uma consulta pública abrangente e transparente e da participação das partes interessadas, que envolva ativamente os grupos-alvo em todas as fases;

   c) Identificar medidas e investimentos adequados associados a marcos, metas e prazos mensuráveis para a erradicação progressiva da pobreza em matéria de transportes, recorrendo a avaliações de impacto distributivo para as medidas e reformas ([23]);

   d) Implementar medidas e investimentos e monitorizar publicamente a sua implementação. Avaliar os progressos com base em diversos indicadores de desempenho e, eventualmente, ajustar as políticas, se necessário, utilizando os processos de governação, painéis de avaliação e indicadores existentes, consoante o caso.

2. Assegurem a coerência e sinergias com a execução e as análises regulares dos progressos realizados no âmbito da Recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática. Ter em conta as necessidades de transporte ao elaborar planos de inclusão para os beneficiários do rendimento mínimo ([24]).

3. Assegurem a coerência com as medidas e os investimentos previstos e os compromissos assumidos no âmbito dos vários programas e planos conexos, por exemplo no âmbito dos planos de recuperação e resiliência, dos programas da política de coesão, dos planos territoriais de transição justa, dos planos nacionais em matéria de energia e clima, das estratégias de edificação a longo prazo e dos planos nacionais de renovação de edifícios, e dos planos sociais em matéria de clima.

4. Capacitem os intervenientes locais e regionais e reforçar a sua capacidade para identificar, desenvolver e executar as medidas e os investimentos adequados, proporcionando o acesso a formação, ferramentas e recursos adequados. Estes intervenientes são fundamentais para adaptar as soluções às necessidades específicas das suas comunidades e para assegurar uma aplicação eficaz a nível local.

([22]) https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans/sump-guidelines-and-decision-makers-summary_en.

([23]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Melhor avaliação do impacto distributivo das políticas dos Estados-Membros», COM(2022) 494 final, 28.9.2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1664539714709&uri=COM%3A2022%3A494%3AFIN.

([24]) Recomendação do Conselho, de 30 de janeiro de 2023, relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa (2023/C 41/01).

5. Partilhem boas práticas, ensinamentos e os impactos das medidas nos vários grupos vulneráveis, a fim de promover uma aprendizagem mútua e melhorar a eficácia das intervenções em toda a UE, incluindo através de contributos para o futuro Observatório Europeu da Transição Justa.

Secção II — *Planeamento de políticas*

6. Estabeleçam o nível considerado suficiente em termos de acessibilidade, por região e também a nível local, assegurando o alinhamento da distribuição espacial dos serviços socioeconómicos essenciais com a oferta de opções e infraestruturas de transporte.

7. Inspirem-se no quadro de acessibilidade desenvolvido pela Comissão, o Fórum Internacional dos Transportes da OCDE, assente: i) na acessibilidade, definida como o número total de destinos que podem ser alcançados dentro de um determinado período de tempo, ii) na proximidade, enquanto número total de destinos situados a uma distância fixa e iii) no desempenho dos transportes, considerado o rácio entre a acessibilidade e proximidade, comparando a população acessível com a população vizinha ([25]). Incluam a viagens multimodais, combinando, por exemplo, autocarros e comboios, ao determinar as prioridades dos investimentos em infraestruturas. Tomem também em conta os aspetos da comportabilidade dos preços dos transportes, avaliem se devem melhorar as infraestruturas existentes, alargar ou construir novas infraestruturas ou melhorar a conectividade multimodal, como as ciclovias ou os autocarros com ligação a estações ferroviárias.

8. Apoiem e incentivem as autoridades locais das zonas urbanas e periurbanas a combater a pobreza em matéria de transportes ao elaborarem e executarem os planos de mobilidade urbana sustentável (PMUS). Ponderem a adoção de abordagens semelhantes ao planearem soluções de mobilidade em regiões rurais e remotas não abrangidas pelos PMUS.

9. Ponderem eliminar a insuficiência significativa de dados através de uma recolha regular e sistemática ([26]), publicando os resultados nas plataformas de dados governamentais, a vários níveis de governação. Considerem a possibilidade de desenvolver e utilizar indicadores e dados desagregados, nomeadamente por género e rendimento, combinados com indicadores geoespaciais (ver exemplos incluídos no anexo I), pelo menos, ao nível NUTS 3 ([27]), abrangendo a disponibilidade de redes de transporte e a dimensão da acessibilidade (localização dos serviços socioeconómicos essenciais).

10. Maximizem a eficiência do financiamento nacional disponível e dos instrumentos de financiamento da UE, para financiar infraestruturas e serviços de transporte que combatam a pobreza em matéria de transportes, promovendo simultaneamente a mobilidade sustentável em toda a UE. Tenham em conta os recursos disponíveis, o calendário dos investimentos, as necessidades das populações locais e os custos e benefícios dos vários modos de transporte neste contexto.

11. Cooperem com outros Estados-Membros para harmonizar as suas políticas em matéria de recolha de dados e o fornecimento de opções de transporte além-fronteiras, em especial para os utilizadores vulneráveis de transportes, e incentivem também o contributo das partes interessadas além-fronteiras.

([25]) Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. et al., «Passenger rail performance in Europe — Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail», Serviço das Publicações da União Europeia, 2021 Inforegio - Passenger rail performance in Europe: Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail (não traduzido para português). Para o transporte rodoviário, ver Comissão Europeia, «Road Transport Performance in Europe», 2018, Inforegio - Road transport performance in Europe (não traduzido para português).

([26]) Alguns elementos importantes a este respeito são: a localização das paragens e os horários (frequência das ligações) dos transportes públicos, os tempos dos trajetos pendulares com base em dados em tempo real (especialmente os fluxos de tráfego nas horas de ponta), os trajetos mais comuns a nível local, os dados sobre a rede rodoviária, os dados sobre a propriedade de automóveis, as infraestruturas para a deslocação de bicicleta e a pé e os dados sobre a localização dos serviços socioeconómicos essenciais. Idealmente, os dados devem fornecer informações sobre as tendências de todos os modos de transporte, bem como as razões para escolher determinados modos de transporte numa zona geográfica e o nível de integração dos modos de transporte (multimodalidade).

([27]) Uma região NUTS 3 é uma unidade territorial na aceção do Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS).

Secção III — *Elaboração de políticas*

12. Priorizem medidas que apoiem as pessoas e os agregados familiares mais afetados pela pobreza em matéria de transportes, com base em avaliações sólidas dos impactos distributivos das medidas e políticas pertinentes.

13. As medidas específicas podem, por exemplo, incidir nos agregados familiares com rendimento baixo ou médio-baixo de zonas geográficas insuficientemente servidas, sem esquecer os grupos vulneráveis de zonas mais prósperas, como as grandes cidades. Outra abordagem consiste em centrar o apoio em categorias específicas de pessoas vulneráveis, em especial as que dependem de transportes motorizados movidos a combustíveis fósseis e que não têm acesso a opções de transporte público adequadas e a preços acessíveis, ou enfrentam uma disponibilidade inadequada ou limitada desses serviços na sua zona. Outra opção consiste em combinar melhorias no sistema de transportes públicos (disponíveis a todos) com preços reduzidos ou vales para grupos vulneráveis (ver o anexo II, que exemplifica algumas medidas e investimentos, e as orientações da Comissão sobre os planos sociais em matéria de clima). Desta forma, a oferta geral de transportes pode ser melhorada em benefício de todos, sendo possível gerar economias de escala mais facilmente.

14. Assegurem que as medidas não se limitam às pessoas com automóveis ou bicicletas, mas incluem também a descarbonização do setor dos transportes locais e das suas infraestruturas. Considerem todas as formas de mobilidade: transportes públicos multimodais, bem como novos serviços baseados na utilização partilhada de automóveis (incluindo, eventualmente, veículos autónomos) e serviços de mobilidade partilhada, incluindo a micromobilidade, os serviços a pedido e a mobilidade ativa (deslocação a pé e de bicicleta).

15. Baseiem-se nas boas práticas e nas prioridades de ação delineadas na recente comunicação da Comissão sobre a descarbonização das frotas empresariais ([28]), que podem acelerar a rotatividade dos veículos empresariais com nível nulo de emissões e dessa forma contribuir para a expansão do mercado de segunda mão.

16. Ponderem a possibilidade de proporcionar aos utilizadores vulneráveis de transportes e às microempresas vulneráveis o acesso a veículos novos e em segunda mão com nível nulo de emissões, através de medidas como regimes de locação social, juntamente com a implantação de infraestruturas de carregamento. Ao definir os regimes de aluguer ou locação financeira de veículos de emissões nulas para grupos vulneráveis, podem ser tidos em conta fatores como o nível de rendimentos, a comportabilidade e disponibilidade dos transportes públicos existentes e dos serviços de mobilidade partilhada, bem como as distâncias e os tempos médios das deslocações pendulares.

17. Incentivem a utilização do modo mais sustentável disponível, assegurando que são adequados às necessidades diárias dos grupos-alvo. Priorizem os transportes públicos em detrimento da mobilidade individual não ativa, reduzindo a dependência do automóvel privado. Apoiem a melhoria das ligações de transportes públicos nas zonas urbanas, bem como a ligação com as zonas rurais, periféricas e remotas. Centrem um apoio imediato nos grupos afetados pela pobreza em matéria de transportes e definam simultaneamente uma política que tenha em conta as necessidades mais vastas em matéria de transportes. Tal dará resposta não só à pobreza em matéria de transportes, mas também melhorará a conectividade do sistema, reduzirá as emissões de CO_2 e de poluentes atmosféricos, o congestionamento, os acidentes e o ruído, e proporcionará uma alternativa viável a todos os grupos da população.

18. Aumentem as áreas adjacentes de centrais e estações de transportes coletivos de massa, ligando-as a autocarros, serviços de transporte a pedido, soluções de mobilidade partilhada (tais como veículos partilhados, bicicletas elétricas, trotinetas elétricas, mas também veículos autónomos partilhados quando disponíveis, e viagens partilhadas através da partilha de automóveis) e serviços de mobilidade ativa.

19. Para os serviços de transporte público locais e regionais que não sejam comercialmente viáveis, ponderem a adjudicação de contratos de serviço público, incluindo pagamentos compensatórios adequados aos operadores de transportes públicos, a fim de assegurar uma prestação adequada de serviços que respondam às necessidades de serviço público ([29]). Nas zonas insuficientemente servidas, ponderem a concessão de apoio a serviços a pedido, como o transporte rodoviário coletivo ou os táxis partilhados, em especial nas zonas escassamente povoadas. Incentivem a entrada no mercado dos operadores de transportes, reduzindo os obstáculos administrativos ou outros obstáculos jurídicos à prestação de serviços, com vista a aumentar a escolha e a acessibilidade e reduzir os preços para os utilizadores, nomeadamente os mais vulneráveis.

([28]) COM(2025) 96 final.

([29]) Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, que estabelece o princípio da obrigatoriedade de concursos para contratos de serviço público no setor dos transportes terrestres.

20. Ponderem a implantação de veículos de transporte individual partilhado autónomos, de veículos de transporte coletivo autónomos e de veículos comandados à distância, para garantir transportes eficientes e a preços acessíveis nas comunidades mal servidas e resolver os desafios do primeiro/último quilómetro, assegurando simultaneamente a criação de condições jurídicas adequadas para permitir a prestação desses serviços.

21. Facilitem a utilização crescente de bicicletas tradicionais, bicicletas elétricas e soluções semelhantes de micromobilidade, bem como a deslocação a pé (através de infraestruturas pedonais). Desenvolvam uma rede de infraestruturas para bicicletas segura e protegida, com soluções práticas, como zonas de estacionamento para bicicletas e serviços conexos (por exemplo, sistemas de partilha de bicicletas), que ligue as zonas com baixos rendimentos aos destinos relevantes. Ponderem subsidiar a aquisição ou locação de bicicletas tradicionais, bicicletas elétricas e bicicletas de carga para apoiar os utilizadores de transportes com baixos rendimentos.

22. Assegurem que a igualdade de género ([30]), a inclusão, a comportabilidade dos preços e a acessibilidade dos transportes públicos e dos serviços de mobilidade partilhada, incluindo para os passageiros com deficiência ou mobilidade reduzida, são consideradas ao elaborar e aplicar as políticas. Tenham em conta os padrões de mobilidade mais complexos (como a utilização de vários modos de transporte) e as necessidades de mobilidade dos diferentes grupos sociais, em especial as pessoas que não têm meios para pagar um automóvel privado e as pessoas responsáveis pela prestação de cuidados. Considerem sempre a possibilidade de proporcionar transportes públicos ou soluções de mobilidade ativa para chegar aos principais locais de emprego, especialmente os locais onde um número significativo de pessoas com baixos rendimentos tenha o seu emprego.

23. Apoiem medidas e investimentos no setor dos transportes que prevejam infraestruturas digitais adequadas e amplamente disponíveis, em especial nas zonas remotas e rurais. Introduzam serviços inovadores (se for caso disso), como a disponibilização de apoios à mobilidade através de aplicações móveis ligadas à mobilidade ou carteiras digitais, para prestar apoio específico aos utilizadores vulneráveis. Complementem as soluções digitais com alternativas não digitais, a fim de tornar a informação e os serviços também acessíveis aos utilizadores com pouca literacia digital ou acesso limitado à Internet. Facilitem o desenvolvimento e a divulgação de serviços de transporte que utilizem tecnologias digitais, a fim de alargar as opções de viagem e reduzir os tempos de espera, o tempo de viagem ou os custos de transporte.

24. Sensibilizem para todas as medidas destinadas a combater a pobreza em matéria de transportes através de canais de comunicação adequados, a fim de assegurar que os beneficiários visados sejam informados e incentivados a beneficiar destas medidas. Contactem as organizações da sociedade civil, em especial as que representem grupos em risco de pobreza em matéria de transportes, a fim de as envolver nas campanhas de sensibilização. Procurem mudar a atitude do público em relação aos transportes sustentáveis, tornando estas opções mais aceitáveis e acessíveis em todo o país.

Feito em Bruxelas, em 22 de maio de 2025.

Pela Comissão
Apostolos TZITZIKOSTAS
Membro da Comissão

([30]) Algumas ferramentas, como o manual de integração da igualdade nos transportes, podem ajudar as autoridades públicas e as partes interessadas do setor dos transportes a pôr em prática este aspeto. Comissão Europeia, Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes, «Handbook for equality mainstreaming at DG MOVE — Training materials for equality mainstreaming in mobility and transport», Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2832/824729 (não traduzido para português).

ANEXO I

EXEMPLOS DE INDICADORES DE POBREZA EM MATÉRIA DE TRANSPORTES

1. **COMISSÃO EUROPEIA, DIREÇÃO-GERAL DO EMPREGO, DOS ASSUNTOS SOCIAIS E DA INCLUSÃO, CLUDIUS, J., NOKA, V., UNGER, N., DELFOSSE, L., ET AL., «FINAL REPORT, TRANSPORT POVERTY: DEFINITIONS, INDICATORS, DETERMINANTS, AND MITIGATION STRATEGIES», outubro De 2024** ([1])

1) Indicadores que incidem na comportabilidade dos preços dos transportes

   a) Percentagem da população que se vê confrontada com a privação forçada de automóvel por grupo de rendimento e tipo de agregado familiar e por diferentes grupos populacionais

   b) Percentagem da população para a qual os bilhetes dos transportes públicos são «demasiado caros» (também disponível por grau de urbanização: cidades, vilas e subúrbios, zonas rurais e entre diferentes grupos populacionais)

   c) Percentagem da população do agregado familiar identificada pelos indicadores de 6 % e 2M ([2]) da comportabilidade dos preços dos transportes (também disponível por grau de urbanização: cidades, vilas e subúrbios, zonas rurais e por grupo populacional)

   d) Percentagem do rendimento disponível gasto em transportes (funcionamento de equipamentos de transporte e serviços de transporte) (também disponível por decil de despesa)

2) Indicadores que incidem na disponibilidade dos transportes

   a) Percentagem da população material e socialmente desfavorecida que é proprietária de um automóvel

   b) Percentagem da população para a qual a paragem de transportes públicos mais próxima está «demasiado longe» (também disponível por grau de urbanização: cidades, vilas e subúrbios, zonas rurais)

   c) Percentagem da população com acesso «muito difícil» aos transportes públicos por população total e população rural

3) Indicadores que incidem na acessibilidade dos transportes

   — Percentagem da população ativa que despende mais de 30 minutos nas deslocações de e para o trabalho (ida ou volta) por grau de urbanização

4) Indicadores que incidem na adequação dos transportes

   — Percentagem da população que considera o acesso aos transportes públicos demasiado difícil para as pessoas com mobilidade reduzida

2. **LISTA NÃO EXAUSTIVA DE EXEMPLOS DE INDICADORES ÚTEIS ADICIONAIS QUE PODEM SER DESENVOLVIDOS OU QUE JÁ EXISTEM**

Dimensão da comportabilidade dos preços:

   a) RBCE (rendimentos baixos, custos elevados), indicador que mede a percentagem de agregados familiares com despesas de transporte acima da mediana nacional e em risco de pobreza ([3])

([1]) Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, Cludius, J., Noka, V., Unger, N., Delfosse, L., et al., «Final Report, Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies», outubro de 2024, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/transport-poverty-definitions-indicators-determinants-and-mitigation-strategies-final-report_en. (não traduzido para português). Fontes: (1) (a): Eurostat [ilc_mddu05], (1) (b): *Fonte:* Eurostat [ilc_mdes13a], (1) (d): Eurostat [icw_aff_05], (2) (c): Microdados do «2016 European Quality of Life Survey», Eurofound (não traduzido para português); (3): Eurostat [lfso_19plwk28].

([2]) Limiar de 6 %: percentagem da população que gasta mais de 6 % ou mais do dobro da mediana nacional em transportes e cuja despesa total é inferior à mediana nacional. 2M refere-se ao índice de despesas desproporcionadas (2M significa o dobro da mediana nacional). Considera-se que um agregado familiar é vulnerável em matéria de transportes se a proporção da despesa total consagrada aos transportes for superior ao dobro da mediana nacional. Por outras palavras, trata-se de agregados familiares cuja situação socioeconómica exige que gastem de forma desproporcionada para manter um nível de mobilidade adequado às suas necessidades.

([3]) uma combinação do indicador anterior e das pessoas em risco de pobreza ou exclusão social por grupo de países de nascimento (população com idade igual ou superior a 18 anos) (ilc_peps06n).

b) Indicador de 10 % (percentagem de agregados familiares em que as despesas de transporte representam mais de 10 % do rendimento líquido)

c) Pessoas que não podem pagar a utilização regular de transportes públicos por idade, género, situação profissional e grupo de rendimentos ([4])

d) Estrutura das despesas de consumo por grau de urbanização e classificação do consumo individual por objetivo (também estão disponíveis dados para 2020) ([5])

Dimensão da disponibilidade de transportes e da acessibilidade a serviços essenciais:

a) Número de passageiros transportados em transportes públicos na cidade e na zona urbana funcional por ano

b) Passageiros-quilómetros em transportes públicos na cidade e na zona urbana funcional por ano

c) Número de lugares de estacionamento para bicicletas adjacentes a paragens e estações de transportes públicos na cidade e na zona urbana funcional

d) Tempo médio para percorrer 3 km em transportes públicos atravessando a cidade e a zona urbana funcional durante as horas de ponta e fora das horas de ponta

e) População com uma paragem de transportes públicos a uma distância que pode ser percorrida a pé (paragem de autocarro e elétrico num raio de 500 m e/ou comboio ou estação de metro num raio de 1 km) — já existe para as zonas urbanas ([6])

f) Pessoas empregadas por tempo de deslocação, nível de habilitações e grau de urbanização ([7])

g) População acessível por transporte ferroviário em, no máximo, 1,5 horas/população num raio de 120 km × 100 ([8])

Para deslocações a pé, de bicicleta, em transportes públicos, de condução em circulação livre, de condução em condições realistas/congestionadas:

h) Número de pessoas/instalações de serviço alcançados dentro de um limiar de tempo de viagem específico (a nível da grelha, ou agregado em LAU/NUTS 3)

i) Percentagem da população com acesso a, pelo menos, N instalações de serviço dentro de um limiar de tempo de viagem (por LAU/NUTS 3) («N» representa o número de instalações de serviço pertinentes que devem ser consideradas de acordo com o serviço)

j) Tempo de viagem até chegar às N instalações de serviço/pessoas mais próximas (a nível da grelha, ou agregado em LAU/NUTS 3)

k) Indicador de acessibilidade Foster-Greer-Thorbecke (FGT2) que contabiliza as pessoas abaixo de um limiar de suficiência predefinido ([9]), ponderado pela dimensão do seu défice de acessibilidade num determinado tempo de viagem (40-50 minutos) (ao nível da grelha ou agregado na LAU/NUTS3)

([4]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdes13a/default/table?lang=en&category=livcon.ilc.ilc_md.ilc_mdes.
([5]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hbs_str_t226/default/table?lang=en&category=degurb.degurb_livcon.
([6]) Ver o 8.º relatório da Comissão Europeia sobre a coesão, «Cohesion in Europe towards 2050, Eighth report on economic, social and territorial cohesion», 2021, mapa 4.7, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf (não traduzido para português).
([7]) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfso_19plwk28/default/table?lang=en&category=degurb.degurb_labour.du_lfso.du_lfso_19.
([8]) Ver Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. N., et al., «Passenger rail performance in Europe: regional and territorial accessibility indicators for passenger rail», Serviço das Publicações da União Europeia, 2021 (não traduzido para português).
([9]) Ver Science direct, «Defining and implementing a sufficient level of accessibility: What's stopping us?», Jean Ryan and Karel Martens, setembro de 2023, https://doi.org/10.1016/j.tra.2023.103792.

Para as dimensões de disponibilidade e acessibilidade, ver também:

— Comissão Europeia, «Passenger Rail Performance in Europe: Regional and territorial Accessibility Indicators for Passenger Rail», 2021 ([10])

— Para o transporte rodoviário, ver Comissão Europeia «Road Transport Performance in Europe», 2018 ([11])

— Comissão Europeia, «Cohesion in Europe towards 2050, Eighth report on economic, social and territorial cohesion», 2021, mapa 4.7, (não traduzido para português) ([12])

— Comissão Europeia, «Ninth report on economic, social and territorial cohesion», 2024 (não traduzido para português) ([13])

— Estudos Rurais da OCDE, «Getting to Services in Towns and Villages: Preparing Regions for Demographic Change», 2024, p. 13 ([14])

Para avaliar **a qualidade e a suficiência da rede de transportes públicos**, os vários modos de transporte público podem ser divididos em «categorias de qualidade» com base no nível de frequência do modo de transporte (por exemplo, menos de 5 minutos, 5 a 10 minutos, 10 a 20 minutos, etc.) e na distância até à paragem seguinte de cada modo de transporte ([15]).

Dimensão da adequação dos transportes:

a) Percentagem de estações de metro com instalações para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida

b) Número de paragens e estações de transportes públicos na cidade e na zona urbana funcional acessíveis a pessoas com deficiência e a pessoas com mobilidade reduzida

c) Número de veículos de transporte público na cidade e na zona urbana funcional acessíveis a pessoas com deficiência e a pessoas com mobilidade reduzida, discriminados por tipo de veículo

([10]) Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Brons, M., Poelman, H., Ackermans, L., Ibáñez, J. N. et al., «Passenger rail performance in Europe – Regional and territorial accessibility indicators for passenger rail», Serviço das Publicações da União Europeia, 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2022/passenger-rail-performance-in-europe-regional-and-territorial-accessibility-indicators-for-passenger-rail (não traduzido para português).

([11]) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2019/road-transport-performance-in-europe.

([12]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr.pdf.

([13]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf.

([14]) https://www.oecd.org/en/publications/getting-to-services-in-towns-and-villages_df1e9b88-en.html.

([15]) Ver o exemplo da Áustria, https://www.oerok-atlas.at/oerok/files/summaries/87.pdf; https://www.oerok-atlas.at/#indicator/87.

ANEXO II ([1])

APOIO À MOBILIDADE SUSTENTÁVEL: EXEMPLOS DE MEDIDAS E INVESTIMENTOS ESPECÍFICOS E EFICAZES EM TERMOS DE CUSTOS ([2])

1) **Ênfase no apoio aos agregados familiares com rendimento baixo ou médio-baixo em zonas geográficas insuficientemente servidas**

— Melhoria dos serviços de transporte público e lançamento de linhas de autocarros/comboio em zonas predominantemente suburbanas, periurbanas e rurais de baixos rendimentos

— Construção de infraestruturas de transportes públicos em zonas predominantemente de baixos rendimentos; plataformas de mobilidade para facilitar a alternância e as ligações entre os transportes públicos, mobilidade partilhada e deslocações de bicicleta e a pé predominantemente nas zonas suburbanas, periurbanas e rurais, fazendo a ligação aos centros urbanos

2) **Ênfase no apoio aos grupos vulneráveis**

— Serviços específicos e subvencionados de transporte porta a porta a pedido ou serviços de transportes públicos com nível nulo de emissões que respondam à procura para grupos vulneráveis

— Programas de vales para transportes públicos locais e assinaturas de mobilidade partilhada (incluindo bicicletas, bicicletas elétricas e trotinetas) para grupos vulneráveis

— Melhoria da acessibilidade dos transportes públicos para pessoas com deficiência através da instalação de rampas, ascensores e anúncios sonoros

— Construção de faixas seguras para bicicletas, lugares de estacionamento seguros para bicicletas, bem como estações seguras de partilha e de bloqueio de bicicletas perto de escolas, centros de juventude e universidades

— Regimes de locação social para veículos de emissões nulas, destinados a agregados familiares, microempresas e outros utilizadores vulneráveis de transportes, juntamente com as infraestruturas de carregamento correspondentes

3) **Combinar a melhoria dos transportes públicos (disponíveis para todos) com regimes de apoio financeiro para grupos vulneráveis**

— Aquisição de autocarros ou veículos ferroviários de emissões nulas ([3]) em bairros urbanos, suburbanos e periurbanos insuficientemente servidos, combinada com vales/carteiras digitais de mobilidade para utilizadores vulneráveis de transportes

— Criação de serviços de transportes de emissões nulas a pedido em zonas que não disponham de serviços de transportes públicos adequados ou para a ligação do «último quilómetro», eventualmente combinados com vales/carteiras digitais de mobilidade para utilizadores vulneráveis de transportes

([1]) Complementar da publicação da Comissão Europeia (Comissão Europeia: Direção-Geral da Ação Climática, Ramboll Management Consulting, Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy, Ludden, V., Laine, A.-M. et al., «Support for the implementation of the Social Climate Fund — Note on good practices for cost-effective measures and investments», Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2834/602067 (não traduzido para português)), e Comunicação da Comissão Europeia «Orientações sobre os Planos Sociais para o Clima», C(2025) 881 final, 5.3.2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202501597.
Todas as medidas e investimentos são elegíveis ao abrigo do Fundo Social em matéria de Clima.

([2]) Em função da situação em cada Estado-Membro.

([3]) Veículos ferroviários ligeiros de emissões nulas que permitam a utilização das infraestruturas existentes sem modernização ou com uma modernização mínima e o aumento da frequência dos serviços prestados.

— Investimentos em infraestruturas para peões e ciclistas, combinados com sistemas de partilha de bicicletas e/ou subsídios para a aquisição, aluguer de longa duração e/ou locação financeira de bicicletas, bicicletas elétricas e bicicletas de carga para grupos vulneráveis

— Regimes subvencionados de partilha de veículos com nível nulo de emissões ou programas de arrendamento para agregados familiares com baixos rendimentos, combinados com investimentos em infraestruturas públicas de carregamento